



Roj: **STS 4853/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4853**

Id Cendoj: **28079130052022100208**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **20/12/2022**

Nº de Recurso: **1444/2022**

Nº de Resolución: **1697/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STJCV, Valencia, Sección 1ª, 23-12-2021 (proc.123/2019),
ATS 5752/2022,
STS 4853/2022**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.697/2022

Fecha de sentencia: 20/12/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1444/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/12/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1444/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1697/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Carlos Lesmes Serrano



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 20 de diciembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1444/2022 interpuesto por la "ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO", representada por Sra. Abogada del Estado D.^a M. Pilar Cancer Minchet contra la sentencia nº 554/2021, de 27 de diciembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el procedimiento ordinario nº 123/2019, relativa a sanción por infracción leve prevista en el artículo 116.3.f) de la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Pego, representado por la procuradora doña Rosa Correcher Pardo, bajo la dirección letrada de don Juan Bautista Trull Ahuir.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó sentencia nº 554/21, de 27 de diciembre, por la que se estima el P.O. nº 123/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Pego contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar de 19 de septiembre de 2018 -confirmada en reposición por otra de 14 de marzo de 2019- por la que se le impone a dicha entidad local sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico por cometer la infracción leve prevista en el artículo 116.3.f) de la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001.

La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida se recoge en su Fundamento de Derecho Segundo que, en síntesis, se expresa en los siguientes términos:

"[...] Pues bien, el pronunciamiento recogido en nuestra anterior sentencia tiene ciertamente trascendencia de cara a la resolución del presente recurso contencioso-administrativo, en cuanto avala la tesis del recurrente - Ayuntamiento de Pego-, articulada a través de su primer motivo de impugnación de la resolución sancionadora dictada por la Confederación Hidrográfica del Júcar, de que al no haberse producido la recepción por el Ayuntamiento de Pego de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, la obligación de mantener y conservar éstas seguía correspondiendo, a MPSA por lo que la responsabilidad sobre el vertido causante de la infracción corresponde agesta última.

(...) Lo anterior llevado al caso de autos, nos lleva a considerar que, en la medida en que en la fecha de toma de muestras que determinó la imputación al Ayuntamiento de Pego la infracción prevista en el artículo 116.3.f) de la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 ("Los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente") la conservación y mantenimiento de la red de saneamiento y de las correspondientes estaciones de depuración correspondía a MPSA - por el motivo ya dicho de no haber tenido lugar aún la recepción de las obras de urbanización por el Ayuntamiento de Pego no ha quedado acreditada la culpabilidad del Ayuntamiento de Pego, ni puede entenderse cometida la conducta descrita mediante una operación de extensión analógica de aquélla al supuesto de que, dándose el mismo resultado, éste le sea imputable al Ayuntamiento -y por ende atribúidle la infracción- a título de inobservancia de las competencias que le eran propias.

Se estima, en consecuencia, el recurso contencioso-administrativo, por no ser conforme a Derecho la resolución administrativa sancionadora dictada por la CHJ de 19 de septiembre de 2018, ni la posterior de 14 de marzo de 2019 que la confirmó en reposición."

SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Contra esta sentencia se ha promovido el presente recurso de casación por el Abogado del Estado, en la representación legal que ostenta, denunciando la vulneración de las siguientes normas: el artículo 116.3 f) del TRLA en relación con el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el artículo 48 del Anexo XI del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta,



Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y ello en relación con los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Invoca los supuestos de interés casacional del artículo 88.2.a), b) y c) y 88.3.a) LJCA. Singularmente, alega el Abogado del Estado que la sentencia recurrida se contradice con la doctrina de otros tribunales: así, con la sentada por la STSJ de Andalucía (Sevilla, Secc. 3ª) de 19 de marzo de 2009 (rec. 648/2005), o la STSJ de Andalucía (Granada, Sección 1ª) de 5 de noviembre de 2020 (rec. 746/2017), o la STSJ del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 de noviembre de 2002 (rec. 121/2002); sentencias en las que se coincide en señalar que la competencia y consiguiente responsabilidad sobre vertidos no autorizados se halla en la esfera del Ente local sancionado. Doctrina esta que contrasta con la declarada por la sentencia recurrida en cuanto avala la tesis del recurrente -Ayuntamiento de Pego-, considerando que al no haberse producido la recepción por el Ayuntamiento de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, la obligación de mantener y conservar éstas seguía correspondiendo al promotor de la urbanización, la entidad mercantil "Monte Pego S.A. (MPSA)", por lo que la responsabilidad sobre el vertido causante de la infracción correspondería, en su caso, a esta última.

TERCERO. Admisión del recurso.-

Mediante auto de 16 de febrero de 2022, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 20 de abril de 2022, acordando:

<< **Primero.-** Admitir a trámite el recurso de casación nº 1444/2022 preparado por el Abogado del Estado, en la representación legal que ostenta, contra la sentencia de 27 de diciembre de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por la que se estima el P.O. nº 123/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Pego contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar de 19 de septiembre de 2018 -confirmada en reposición por otra de 14 de marzo de 2019- por la que se le impone a dicha entidad local sanción e indemnización por daños al dominio público hidráulico, por cometer la infracción leve prevista en el artículo 116.3.f) de la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001.

Segundo. - Precisar que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar **si resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal o, por el contrario, si la no recepción de tales obras de urbanización puede ser causa de exoneración de dicha responsabilidad.**

Tercero. - Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación: el artículo 116.3 f) del TRLA en relación con el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el artículo 48 del Anexo XI del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y ello en relación con los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Cuarto. - Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. - Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. - Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.>>

CUARTO. Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la Abogacía del Estado con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito y sus copias, admita este escrito mediante el que



se interpone recurso de casación, y lo estime, fijando la doctrina que proponemos en nuestro F II.1, con desestimación del recurso contencioso interpuesto en la instancia e imposición de las costas de la instancia al recurrente.>>

QUINTO. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la representación procesal del Ayuntamiento de Pego, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<que teniendo por presentado este escrito y sus copias, lo admite, tenga por formulada la oposición al recurso de casación y previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que: 1º. Se desestime el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia 554, de 27 de diciembre de 2021 (recurso contencioso administrativo 123/2019), dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 1ª), del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. 2º. Se rechace por disconforme a Derecho la interpretación que propone la parte recurrente, según la cual no resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal, por vulnerar los principios del Derecho administrativo sancionador. 3º. Por el contrario fije como doctrina que resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal. 4º. Con imposición de costas a la parte recurrente.>>

SEXTO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 13 de diciembre de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso.

1. La sentencia impugnada. Se interpone el presente recurso de casación 1444/2022 por la Administración General del Estado, contra la sentencia 554/2021, de 27 de diciembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento 123/2019, que había sido promovido por el Ayuntamiento de Pego (Alicante), contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar, de 14 de marzo de 2019, por la que, confirmando otra anterior con la desestimación del recurso reposición, se imponía a la mencionada Entidad local una sanción de multa en cuantía de 3.000 €, por la comisión de una infracción leve del artículo 116-3º-f) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), así como la obligación de indemnizar en los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, en concreto, en el barranco de Balde, del referido término municipal, que se fijaban en la cantidad de 70,50 €.

La sentencia de instancia estima el recurso y anula la resolución impugnada, conforme a los argumentos que se contienen, en lo que trasciende al presente recurso, en el fundamento segundo, en el que se declara:

"La Sala, a la vista de las alegaciones de las partes, y del análisis de las actuaciones y del expediente administrativo, llega a una conclusión estimatoria del recurso contencioso-administrativo, por las razones que pasamos a desarrollar. Al respecto, es preciso reseñar con carácter previo, que el presente pleito guarda estrecha vinculación con el Recurso de Apelación N.º 410/2019, recientemente sentenciado por esta Sala y Sección-Sentencia N.º. 536, de 15 de diciembre de 2021-, en la cual hemos declarado que; " (...) no constando, como decimos, que la situación haya cambiado, en el sentido de que se haya producido aún la recepción de las obras por el Ayuntamiento, debe confirmarse la solución desestimatoria del recurso contencioso-administrativo alcanzada por el Juzgador a quo, fundamentada en que, al no haberse recepcionado la sobras de urbanización, e incluyéndose en dichas obras de urbanización precisamente las de saneamiento de acuerdo con el artículo 511b) del Reglamento de Gestión Urbanística, que cita, el Ayuntamiento se limitó a través de la resolución administrativa impugnada a requerir a MPSA la documentación solicitada por la CHJ en cuanto titular -MPSA- de las instalaciones de saneamiento en el Sector Monte Pego.

"La Sala, concluye, pues, que, a falta de recepción por el Ayuntamiento, la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización en el Sector Monte Pego, y de los correspondientes servicios, incluyendo la red de saneamiento y las correspondientes estaciones de depuración, corresponde a MPSA.

"(...)



"De todo lo anterior, se concluye la conformidad a Derecho, como declaró la sentencia de instancia, de la resolución administrativa impugnada por la que el Ayuntamiento requirió a MPSA la aportación de la documentación a su vez solicitada por la CHJ por ser necesaria para tramitar la solicitud de autorización de vertido de aguas residuales procedentes del saneamiento de parte de la urbanización Monte Pego, solicitud que fue precisamente formulada por el hoy apelante, MPSA."

"Pues bien, el pronunciamiento recogido en nuestra anterior sentencia tiene ciertamente trascendencia de cara, la resolución del presente recurso contencioso-administrativo, en cuanto avala la tesis del recurrente - Ayuntamiento de Pego-, articulada a través de su primer motivo de impugnación de la resolución sancionadora dictada por la Confederación Hidrográfica del Júcar de que al no haberse producido la recepción por el Ayuntamiento de Pego de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, la obligación de mantener y conservar éstas seguía correspondiendo, a MPSA por lo que la responsabilidad sobre el vertido causante de la infracción corresponde esta última."

"Lo anterior no queda desvirtuado por las alegaciones efectuadas por la Confederación hidrográfica del Júcar (en adelante CHJ) en cuanto a que la falta de recepción de las obras de urbanización no exonera al Ayuntamiento de su responsabilidad por tener las competencias sobre el servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, competencias irrenunciables, que de no ejercerse debidamente ni observarse su adecuado funcionamiento permitirían entender igualmente cometida la infracción en cuestión por el Ayuntamiento de Pego, pues ciertamente, y como sostiene el recurrente, tal conclusión colisiona con los principios de tipicidad y responsabilidad-culpabilidad que inspiran el ejercicio de la potestad administrativa-sancionadora ex artículos 27 y 28, respectivamente, de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante LRJSP."

"En relación con el primero de dichos principios, dispone el artículo 27.1 LRJSP que "Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local".

"Al respecto, tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 144/2011) que el principio de tipicidad exige que la Administración sancionadora precise de manera suficiente y correcta, a la hora de dictar cada acto sancionador, cuál es el tipo infractor con base en el que se impone la sanción, sin que corresponda a los órganos de la jurisdicción ordinaria ni al TC buscar una cobertura legal al tipo infractor o, mucho menos, encontrar un tipo sancionador alternativo al aplicado de manera eventualmente incorrecta por la Administración sancionadora."

"El referido artículo 27, concluye en su apartado 4º disponiendo que: "Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica, "lo que no hace sino recoger la doctrina ya establecida por el Tribunal Constitucional. Así, es especialmente destacable la Sentencia de 27 de Junio de 1984, originaria de dicha doctrina, en cuya virtud se dijo que el artículo 25.1 CE garantiza el derecho a no ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento, afirmando que "Tal derecho, que es garantía de la libertad de los ciudadanos, no tolera, como las propias sentencias impugnadas declaran, la aplicación analógica "in peius" de las normas penales o, dicho en otros términos, exige su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnen todos los elementos del tipo descrito. Conclusión sustancialmente extensible, con sus lógicos matices, al derecho administrativo sancionador, en cuanto, como tiene declarado el propio Tribunal Constitucional (por todas, la STC 59/2014), los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho "administrativo sancionador al ser ambas manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado."

"Por su parte, en lo que hace a los principios de culpabilidad y responsabilidad, como se sabe, la culpabilidad opera como una suerte de juicio de reprochabilidad dirigido contra el sujeto autor de una conducta típica y antijurídica por apreciarse que aquél pudo haber modulado su conducta a lo exigido por el ordenamiento jurídico y no lo hizo. Se opone, pues, el principio de culpabilidad a la responsabilidad objetiva por el resultado, sin culpa o al margen de ella."

"La LRJSP sigue hablando en su artículo 28 de "responsabilidad", eludiendo, pues, la palabra "culpabilidad", como hacía en el artículo 130 LRJPAC, pero luego, en el desarrollo del precepto, incluye elementos constitutivos de la culpabilidad propiamente dicha cuando dispone en su apartado 1- que "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad Jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa" .



De este modo desaparece la imputación de las infracciones administrativas "a título de mera inobservancia", recalándose la exigencia de dolo o culpa.

"Lo anterior llevado al caso de autos, nos lleva a considerar que, en la medida en que en la fecha de toma de muestras que determinó la imputación al Ayuntamiento de Pego la infracción prevista en el artículo 116.3.f) de la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 ("Los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente") la conservación y mantenimiento de la red de saneamiento y de las correspondientes estaciones de depuración correspondía a MPSA - por el motivo ya dicho de no haber tenido lugar aún la recepción de las obras de urbanización por el Ayuntamiento de Pego no ha quedado acreditada la culpabilidad del Ayuntamiento de Pego, ni puede entenderse cometida la conducta descrita mediante una operación de extensión analógica de aquélla al supuesto de que, dándose el mismo resultado, éste le sea imputable al Ayuntamiento -y por ende atribúidle la infracción- a título de inobservancia de las competencias que le eran propias.

"Se estima, en consecuencia, el recurso contencioso-administrativo, por no ser conforme a Derecho la resolución administrativa sancionadora dictada por la CHJ de 19 de septiembre de 2018, ni la posterior de 14 de marzo de 2019 que la confirmó en reposición."

2. Preparación y admisión del recurso de casación. A la vista de la decisión y fundamentación de la sentencia de instancia se prepara el recurso de casación por la Administración General del Estado que, como ya se dijo, fue admitido a trámite, declarándose que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para formación de la jurisprudencia es determinar "si resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal o, por el contrario, si la no recepción de tales obras de urbanización puede ser causa de exoneración de dicha responsabilidad." A tales efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen procedentes, los artículos 116-3º-f) del TRLA, en relación con el artículo 25-2º-c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el artículo 48 del Anexo XI del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. Fundamentos de la interposición del recurso. La Sra. Abogada del Estado, tras reseñar los preceptos que se consideran aplicable al presente supuesto, parte de la premisa de que no es necesaria la recepción de las obras de urbanización para que proceda la imputación de la infracción referida a vertidos a cauce público, por lo que se consideran que en el presente supuesto concurren todos los presupuestos que requiere el Derecho Penal para la imputación de conductas sancionables, en concreto, los de antijuridicidad, tipicidad, imputabilidad, culpabilidad y punibilidad, principios que rigen en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador; desarrollando la concurrencia de dichos presupuestos en el caso de autos, considera que las obras de saneamiento y alcantarillado municipal son de competencia de las Entidades Locales, conforme a la normativa que se invoca, por lo que no se requiere el acto de recepción de la urbanización para la imputación de la infracción al Ayuntamiento. Y a esos efectos se cita una reiterada jurisprudencia, de la que se deja cita concreta, que, a juicio de la recurrente, comporta la legalidad de la resolución sancionadora impugnada, por lo que se termina por suplicar que se declare haber lugar al recurso de casación, se anule la sentencia de instancia y se desestime el originario recurso, confirmando la resolución impugnada.

4. Oposición al recurso. Ha comparecido para oponerse al recurso el Ayuntamiento de Pego, que considera improcedente la imposición de la infracción porque, no es solo que las obras de urbanización no habían sido recepcionadas para su incorporación al dominio público, sino que incluso había requerido a la promotora que debía acometer las obras de urbanización para su ejecución y posterior entrega al Municipio, llegándose incluso a promover acciones penales en relación con los vertidos que venía realizando al cauce público. De ello se concluye que, conforme a los preceptos que se invocan en el escrito de interposición, son contrarios a la pretensión del recurso de casación, porque dichos preceptos deben aplicarse sobre la premisa de que el Ayuntamiento no había recepcionado las obras de urbanización; sin que, por ello, sea aplicable al caso de autos la abundante jurisprudencia que se invoca por la defensa de la Administración recurrente, de la que se hace un examen pormenorizado.

SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.



1. Delimitación del debate. El orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exige que demos respuesta, en primer lugar, a la cuestión casacional suscitada, para, posteriormente y conforme a lo decidido, examinar la pretensión accionada por la Administración recurrente, es decir y como ya se ha dicho, que se case la sentencia de instancia y se dicte otra en la que se confirme la resolución originariamente impugnada.

En ese primer cometido ya hemos dicho que la cuestión suscitada está referida a si resulta necesaria la recepción por parte de los Ayuntamientos de las obras de urbanización para que pueda ser considerado responsable de las infracciones por vertidos ilegales que se hicieran al cauce público, procedente de tales urbanizaciones. Ahora bien, en la forma en que se ha suscitado el debate por la Administración recurrente no deja de ofrecer cierta contradicción y la interpretación que se nos pide, entendida en sentido abstracto, no deja de tener dificultades conceptuales.

2. La exigencia de las obras de urbanización. En efecto, desde al menos la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1957 (también en los Texto Refundidos que la siguieron) y los reglamentos que la desarrollaron, nuestro Legislador fue consciente de la deficiente situación del urbanismo de la época en nuestro País, con la calamitosa situación de construcciones habitacionales sin las más elementales obras de urbanización o, por mejor decir, de los servicios que dichas obras de urbanización comportan. A ello se quiso poner remedio con la nueva Legislación de la época, entre otras medidas, mediante la exigencia legal de que no se podría acometer edificación alguna en tanto no estuviera plenamente acabada la obra de urbanización. Solo después de completada la urbanización las distintas fincas podrían considerarse como solar y solo en estos podría edificarse. No parece necesario extenderse en dicha premisa, que constituye la base de nuestro Derecho Urbanístico desde aquella primera Ley y los Textos Refundidos que la siguieron, siendo oportuno citar, sin carácter exhaustivo, los artículos 39 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto; preceptos que autorizan, en el mejor de los casos, la ejecución conjunta de obras de urbanización y de edificación, pero a condiciones de que, en primer lugar, se garantice esa ejecución simultánea; en segundo lugar, que, en tanto no se ejecuten las de urbanización, no se podrá " *utilizar la construcción*", como dispone el artículo 40 del mencionado Reglamento.

Esa exigencia está vinculada a la denominada recepción de la urbanización --supuesto normal de ejecución por los propietarios de los terrenos y mantenimiento por las Corporaciones Locales--, conforme a la cual, es el Ayuntamiento el que constata que la urbanización ejecutada está concluida y conforme a las previsiones del planeamiento --al Proyecto de Urbanización--, momento a partir del cual podrán autorizarse las edificaciones y, lo que es más trascendente para el debate que nos ocupa, cuando podrán utilizarse los servicios que dicha urbanización comporta, entre ellos los de saneamiento y alcantarillado.

En lo expuesto está evidenciada la contradicción del objeto de esta casación que ya exponíamos antes, por cuanto, si hasta que no se haya concluido todas las obras de urbanización, que solo lo pueden ser cuando se proceda a la recepción formal de tales obras, no puede edificarse ni pueden utilizarse, en su caso, las edificaciones, deberá concluirse que no deben existir vertidos urbanos procedentes de tales urbanizaciones que pudieran ser constitutivos de la infracción prevista en la legislación en materia de dominio público hidráulico, entre otras razones, porque no debe haber utilización de los edificios que generasen esos vertidos.

Se ha expuesto el esquema del proceso de edificación en términos generales porque esta materia, como es sabido, ha pasado a la competencia de la legislación autonómica con una legislación no siempre coincidente pero que parte de dichos principios y de ello se deja constancia en la legislación básica del Estado, como es el artículo 4 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en especial sus párrafos tercero y cuarto, y en los artículos 14, 18, entre otros.

No obstante lo anterior, que se corresponde con la normativa aplicable, bien es verdad, y la jurisprudencia deja constancia de ello, que ese esquema legal no siempre se observa con la pulcritud que sería deseable y ese condicionante de la edificación y su utilización no siempre se respeta por quienes promueven la urbanización ni siempre se exige, en toda su pureza, por las Administraciones, y buena prueba de ellos son las denominadas recepciones tácitas de la urbanización o incluso la existencia de edificaciones ilegales que sin dichas obras de urbanización son utilizadas por sus propietarios. De ello deja constancia la sentencia de la misma Sala territorial a la que se hace referencia en la que aquí se revisa, que se sostenía precisamente una recepción tácita de la urbanización de autos, que el Tribunal declaró inexistente.

En suma, es posible que sin la ejecución completa de la urbanización existan edificaciones que comporten su ilícita utilización, generando vertidos urbanos a cauces públicos. Esa situación patológica desde el punto de vistas de las previsiones legales es indudable que generan no poca conflictividad desde el punto de vista que ahora nos ocupa, por cuanto, si bien es cierto que la ilegalidad del vertido solo debe serle imputable a quien



ilegalmente utiliza una edificación no apta urbanísticamente para esa utilización, no es menos cierto que son los Ayuntamientos, como Administración actuante, los que tiene potestades para impedir dichas ilegalidades y el ordenamiento –la legislación en materia urbanística– le confiere potestades suficientes para hacer cesar dichas ilegalidades, lo cual comporta que la omisión de dichas potestades da lugar a esa situación patológica. Es decir, podría pensarse que existe una actuación tolerante de tales vertidos al consentir los Ayuntamientos la existencia de urbanizaciones ilegales, en el sentido de no haber ejercitado las potestades administrativas que le confiere la normativa urbanística para el cese de dicha actuación.

En efecto, son los Municipios los que, como regla general, tienen asumida la ejecución del planeamiento y en esa potestad abarcan la de que solo cuando se den las circunstancias previstas en el planeamiento pueda autorizarse la ocupación de las edificaciones que resultaren procedentes, entre ellas, las de tener terminadas las obras de urbanización, sin que mientras tanto, no solo pueda, sino que deberá ejercitar las potestades que le confiera la normativa sectorial para evitar dicha utilización. Así se impone, a nivel de Legislación básica, en el artículo 11-5º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, autorizándose en el artículo 50 las potestades necesarias para el cumplimiento de los deberes de los propietarios en relación con los deberes urbanísticos. Es cierto, como se pone de manifiesto en la interposición del recurso, que el artículo 25-2º-c) de la LRBRL dispone que es competencia de los Municipios " *la evacuación y tratamiento de aguas residuales*", pero a los efectos del debate que aquí se suscita, esa competencia va más allá, en cuanto se incardina en el proceso urbanístico, en concreto, en su ejecución, en el sentido de que esos servicios se incluyen en la preceptiva y completa obra de urbanización de los terrenos, como fase previa para la edificación y utilización de tales edificaciones.

Es decir, en tales supuestos de edificaciones autorizadas o permitidas sin tener completada la urbanización de los terrenos en que se asientan, es evidente que, aun cuando el vertido no lo haya autorizado el Ayuntamiento directamente y no podría considerársele, en principio, como responsable de la infracción, es lo cierto que dicha responsabilidad ha de imputársele, no ya tanto al vertido, en si mismo, sino en cuanto autorizó expresa o tácitamente la ocupación de edificaciones de manera ilegal, es decir, antes de que tuvieran concluida y recepcionada la urbanización. Dicha responsabilidad tiene como fundamento no la culpa in vigilando, en cuanto permitiera que se utilizara un saneamiento que no consta se hubiera concluido y recepcionado por el Ayuntamiento –en definitivas cuentas, que fuera conforme a las exigencias del planeamiento–, sino que se trata de una responsabilidad directa que emana de la pasividad municipal de autorizar la ocupación de unas edificaciones que carecen de las exigencias urbanísticas necesarias para dicha ocupación de las que, por cierto, no es solo el debate que ahora se suscita sobre vertidos, sino que trasciende a otras facetas de edificaciones sin obras completas de urbanización, también realizar vertidos a su red de saneamiento público, sin que conste que dicha conexión estuviera ajustada a las exigencias que el mismo Ayuntamiento impuso desde el mismo planeamiento y las licencias que fueron concedidas, las cuales adquieren su pleno cumplimiento con la recepción de las obras de urbanización; sin que, mientras tanto, pueda considerarse lícita dicha utilización. Y es que no puede olvidarse que, siendo el titular de la concesión del vertido urbano, conforme a la normativa sobre dominio público hidráulico, es el Ayuntamiento el que asume, frente a la Administración hidráulica, que se adecúe a las condiciones impuestas, exigencia que refuerza la necesidad de no autorizar vertidos que alteren dichas condiciones con una prematura ocupación de las edificaciones que el planeamiento autoriza.

Así pues, como conclusión de lo expuesto, ha de considerarse que, si bien la responsabilidad municipal se inicia con la recepción formal de la urbanización, cuando un Ayuntamiento concede la correspondiente licencia para la construcción de edificaciones destinadas a viviendas y se autoriza tácitamente la ocupación, o no se evita dicha ocupación, antes de que se haya ejecutado plenamente la urbanización y se proceda a su recepción, es responsable dicho Ayuntamiento de los vertidos ilegales a un cauce público procedente de tales urbanizaciones y debe considerarse responsable de la infracción procedente.

TERCERO. Examen de la pretensión accionada en el proceso.

La aplicación al caso de autos de la respuesta dada a la cuestión casacional lleva a declarar haber lugar al recurso y confirmar la resolución originariamente impugnada.

En efecto, basta con tomar en consideración la misma fundamentación de la sentencia de instancia para constatar que en el presente supuesto nos encontramos con una anomalía en el proceso de ejecución del planeamiento y así, ya en la sentencia recurrida se toma como antecedente una previa sentencia de la misma Sala sentenciadora (sentencia 536/2021, de 15 de diciembre, dictada en el rollo de apelación 410/2019; ECLI:ES:TSLCV:2021:7491) que, a su vez, se remite a otra anterior, todas ellas referidas a la urbanización de autos, que, conforme se deduce de dichas sentencias, tenía proyectado en el planeamiento unas instalaciones autónomas de depuración de aguas residuales, que debían conectarse con las instalaciones de la Estación Depuradora de Aguas Residuales Municipal. Pues bien, si hay algo nítido de tales actuaciones es que el



Ayuntamiento autorizó, al menos tácitamente --se cuestiona en los procesos la posible recepción tácita de la obra de urbanización que el Tribunal rechaza--, la ocupación de las viviendas existentes en dicha urbanización. Si ello es así, es ese acto, esa pasividad municipal, la que constituye el origen de los vertidos, que ciertamente los hace la promotora de la urbanización, pero no ya por la inactividad de la Administración, sino por haber tolerado la utilización de unas edificaciones que requerían unas, al parecer, importantes obras de urbanización, entre ellas, las específicas instalaciones para la depuración de las aguas residuales de la misma urbanización. Es decir, el Ayuntamiento nunca debió autorizar la ocupación de las viviendas --lo cual generaban los necesarios vertidos-- y cuando tuvo conocimiento de dicha ocupación, su cometido no era el de requerir a la promotora la exigencia de completar la urbanización, sino excluir dicha utilización, ostentando potestades administrativas suficientes para dicho cometido. Pero es que, además de lo expuesto, no puede olvidarse que lo que se sanciona no es la mera existencia del vertido, sino que el mismo excede de las condiciones que se había impuesto por el Organismo de Cuenca para dicho vertido en la correspondiente concesión. Pues bien, la titular de la concesión solo era la Corporación Municipal, no la promotora de la urbanización, que era quien asumió con la Administración hidrológica que dicho vertido se haría conforme a unas limitaciones que no se han observado.

Y ante esas circunstancias y conforme a lo que se dispone en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en que se funda la Sala de instancia para su decisión, hemos de tener en cuenta que la cuestión se centra, no tanto en el título de imputación, que tanto es predicable de la promotora como del Ayuntamiento e incluso de los mismos usuarios de las edificaciones, que son los que real y directamente realizan los vertidos; sino que la cuestión ha de centrarse en la relación de causalidad entre el hecho constitutivo de infracción y el sujeto al que ha de ser imputado, materia examinada con gran amplitud en el ámbito del Derecho Penal pero que, a los efectos del debate que ahora nos ocupa, basta con sostener que lo procedente es acoger la teoría de la causalidad adecuada y no la de equivalencia de las condiciones.

Es decir, conforme a esta segunda teoría, procede imputar el vertido a la obligación de mantenimiento de la urbanización a la promotora, que deberá ser considerada responsable, que es lo que implícitamente considera la Sala de instancia; conclusión que no impediría subir en la causalidad y llegar, como se dijo, a los usuarios de las viviendas. Por el contrario, ha de concluirse que la causa determinante es la de haber autorizado el Ayuntamiento, expresa o tácitamente, la ocupación de unas viviendas que no tenían concluida la obra de urbanización conforme a las exigencias que imponía el planeamiento, entre ellas, las de unas instalaciones de depuración de aguas residuales autónomas, que debían conectarse a la estación general de depuración del Municipio; y todo ello con una clara vulneración de una de las más primarias exigencias de la ejecución del planeamiento que a él competía. Y muestra evidente de lo que se ha concluido es que la situación actual, de eximir al Ayuntamiento de esa obligación de evitar un vertido de tales características, para la que tiene importantes potestades, conduciría a la indeseable situación de que la promotora, por los escasos 3.070,50 € a que asciende la totalidad de las responsabilidades exigidas, mantendría el statu quo actual, poniendo de manifiesto que la prevención especial, propia de toda norma sancionadora, quedaría desdibujada.

CUARTO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93-4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. En relación con las costas de la instancia, a la vista del presente recurso de casación, cabe concluir que concurren las "*serias dudas de derecho*" a que hace referencia en el artículo 139-1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y no procede tampoco hacer concreta imposición de las costas de la instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional para la formación de la jurisprudencia es la que se reseña en el fundamento segundo in fine.

Segundo. Ha lugar al presente recurso de casación 1444/2022, interpuesto por la Administración General del Estado, contra la sentencia 554/2021, de 27 de diciembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento 123/2019, mencionada en el primer fundamento.

Tercero. Se declara sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.



Cuarto. Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pego (Alicante), contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar, de 14 de marzo de 2019, mencionada en el primer fundamento, que se confirma por estar ajustada al ordenamiento jurídico.

Quinto. No procede hacer expresa condena en cuanto a las costas de este recurso de casación ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ